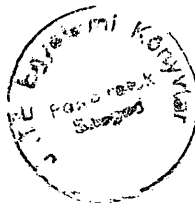


ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LIV.
Fasciculus 10.

1999-12-23



JÓZSA ZOLTÁN

**Az önkormányzati feladatrendszer és
szervezet lehetséges fejlesztési irányai**

SZEGED
1998

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LIV.
Fasciculus 10.

JÓZSA ZOLTÁN

**Az önkormányzati feladatrendszer és
szervezet lehetséges fejlesztési irányai**

SZEGED
1998

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR, OTTÓ
CZÚCZ, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI,
IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL,
JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ, CZÚCZ
OTTÓ, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS,
MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA,
RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

I.

Közismert a helyi önkormányzat Európai Chartájának az a definíciója, amely szerint "A helyi önkormányzás a helyi igazgatási szervek jogszabályi kereteken belüli jogát, effektív lehetőségeit jelenti a közügyek jelentős részének saját hatáskörében és a lakosság érdekében történő szabályozása és igazgatása terén."¹

Ugyanezen dokumentum 4. cikkelyében további rendező elveket is találunk. "A helyi hatóságok illetékességét alkotmány vagy törvény határozza meg, továbbá az önkormányzatok jogszabályi keretek között teljes körű diszkrecionális jogosítványokkal rendelkeznek minden olyan ügyben, amely hatáskörükbe tartozik. A helyi hatóságok hatásköre általában teljes és kizárólagos. Ezeket más központi vagy regionális szerv csak jogszabály ilyen értelmű rendelkezés alapján korlátozhatja."²

Ha az előbbi laboratóriumi tisztaságú tételeket szembeesítjük a valósággal, akkor érdekes megfigyeléseket tehetünk.

Nyilvánvaló, hogy minden országban, kivéve azokat, ahol a végrehajtó hatalom kizárólag a központi szervek kezében összpontosul³ szükség van a funkciók valamilyen szintű megosztására a közigazgatás különböző szintjei között. Ezt indokolják nemcsak politikai, gazdasági, igazgatásszervezési, hanem hatékonysági és egyéb szempontok is. Az előbbi tényezőket figyelembe véve egyes országok jobban, mások kevésbé decentralizáltak.

Szintén közkeletű feltételezés, hogy a funkciók, feladatok egyértelmű, világos elosztása központi és helyi szintek között szükséges feltétele a valóságos helyi autonómia kialakulásának.

A gyakorlatban azonban ilyen világos, precíz feladatmegosztás központ és helyi szint viszonylatában igen ritkán létezik. A helyi önkormányzatok kompetenciája általában az ún. generális klauzulán, általános felhatalmazáson nyugszik, amely ellentéte a jogkörök pontos definiálására.

Alapvetően tehát két formája ismeretes a helyi önkormányzatok funkciója meghatározásának, a már említett ún. *generális klauzula* és a felelősségi köröknek *jogszabályi úton* történő kijelölése. A generális klauzulát általában kedvezőbbnek ítélik a helyi autonómia szempontjából, mivel a helyhatóságok működése nincs a jogszabály által meghatározott ügyekre korlátozva. Mindazonáltal nincs olyan ország, amely kizárólagosan csak az egyik vagy a másik megoldást választaná. Az általános felhatalmazást vezette be a közelmúltban Lengyelország⁴ és Magyarország⁵ is, mivel ez konzisztens az érintett országoknak az önkormányzatokkal kapcsolatos filozófiájával. Természetesen a másik alapelv érvényesülésére is van példa az Egyesült Királyság és más államok gyakorlatában.

a) Franciaországban a generális klauzula 1884. április 5-én a helyhatósági rendszer organikus alapegységeinél a *communoknál* (Act on Communes) került bevezetésre.

¹ A helyi önkormányzat Európai Chartája. Council of Europe. 13. p.

² Lásd előző dokumentum. 14. p.

³ Ez a megoldás a modern közigazgatásban gyakorlatilag elképzelhetetlen, hacsak sajátos politikai körülmények nem indokolják.

⁴ Az 1990. március 8-án elfogadott tv. a helyi önkormányzatokról.

⁵ A többszörösen módosított 1990. XLV. tv.

Ezt később kiterjesztették a departementek általános tanácsaira, majd 1982-ben a regionális tanácsokra is. A választott tanács ily módon felhatalmazott a közösség akaratának a kifejezésére, azaz összhangban az alkotmány 72. cikkelyével a helyi önkormányzat szabadon dönt területén minden olyan ügyben, amely nincs más hatóság jogkörébe utalva.

Érdemes figyelni arra a körülményre is, hogy a generális klauzulának a fenti-ekben említett általánossá válása Franciaországban a helyhatóságok *kompetatív* arculatát erősítette, mivel lehetővé tette olyan helyi igények megfogalmazását, amelyek tekintetében korábban erre nem volt lehetőség. Példa erre a felsőoktatás esete, amely nem tartozik az önkormányzatok hatáskörébe, ennek ellenére számos város, departement, régió próbálja az egyetemekkel, főiskolákkal kapcsolatos feladatokat magához vonni részben a lakossági igények kielégítése, részben pedig saját arculatának, hatalmi súlyának erősítése céljából.⁶

A hatvanas, hetvenes években a jóléti állam expanziójának időszakában a generális klauzula önmagában még nem jelentett védelmet a központ centralizációs törekvéseivel szemben. A delegált funkciók továbbra is az állam felügyelete vagy pénzügyi ellenőrzése alatt maradtak, ily módon is erősítve a kormány befolyását.

Mindez azonban a nyolcvanas évektől jelentősen módosult, mivel a decentralizációs folyamatok ekkor már intézményi reformokkal is párosultak, egyensúlyt teremtve központ és kormányzat viszonyában, azaz a feladatok átadása már figyelembe vette a helyi közigazgatás egységeinek törvényben rögzített új kompetenciáját is.

b) Az Egyesült Királyságban az eltérő politikai és jogi tradícióknak köszönhetően a helyhatóságok nem rendelkeznek általános felhatalmazással, az *ultra vires elvből* következően a helyi önkormányzatok csak a törvény által meghatározott funkciókat gyakorolhatják jogszabályi kereteken belül. Azok az aktusok, illetőleg funkciók, amelyek vonatkozásában nincs meg a szuverenitás forrásának a parlamentnek a felhatalmazása, érvénytelenek.

A mai modern viszonyok között az *ultra vires elv* továbbélése anakronizmusnak, illetőleg az európai trenddel ellentétes megoldásnak minősíthető. A gyakorlatban azonban az idők folyamán számos olyan megoldás született, amelyek révén igyekeztek az elv merev alkalmazásából eredő korlátokat valamilyen módon feloldani. Így a parlament különböző aktusai (Public Acts) és egyéb jogi megoldások (Private Bills) vagy a belügyminiszter által adományozott és a parlament által jóváhagyott felhatalmazás egyedi ügyekben lehetővé teszi az elv rugalmas alkalmazását.

Az *ultra vires elv* továbbélése egyáltalán nem jelenti azt, hogy az Egyesült Királyság helyhatóságai viszonylag kevés feladatot, funkciót valósítanak meg. Sőt, ennek az ellenkezője az igaz, mivel nemzetközi összevetésben is igen sokrétű, a helyi életviszonyok majd minden területét átfogó az angol self-government kompetenciája. Ahogy T. Byrne kiemeli: "A helyhatósági szolgáltatások a bölcsőtől a sírig elkísérik a polgárokat."⁷ Mindez kifejeződése annak, hogy az angolszász országokban a helyi önkormányzatok történelmi fejlődésében elsődlegesen inkább a közösségek direkt módon megfogalmazott igényeinek és szükségleteinek, mintsem a központi állam beavatkozásának volt döntő szerepe. Vagy ahogy D. Wilson és C. Game találóan fogalmaz: "a jelenkori

⁶ Szemléletesen mutatja be ezt a folyamatot, valamint annak a következményeit G. Marcou and I. Verébelyi: *New trends in Local Government in Western and Eastern Europe*. 73. p.

⁷ T. Byrne: *Local Government in Britain*. Penguin books. 1992. 62. p.

angol önkormányzati rendszer a tiszta pragmatizmus, a reális társadalmi igényekre történő reflektálás terméke, eredménye.”⁸

c) Az általános hatáskört megállapító és a jogszabályon alapuló feladat kijelölés mellett más princípiumok figyelembevételével is meghatározható, illetőleg osztályozható a helyi önkormányzatok feladatrendszere.

Igy beszélhetünk *eredeti* és *delegált* feladatokról, valamint *kötelező* és *választott* funkciókról, továbbá *köz-* és *magán* feladatokról.

Az eredeti és a delegált feladatok közötti megkülönböztetés gyökerei a francia forradalom időszakáig nyúlnak vissza. Míg a departementek, a kerületek és a kantonok az államigazgatás területi egységei voltak elsődlegesen, addig a kommunok a polgárok természetes önkormányzati szervezeteként funkcionáltak, s az alapvető helyi szükségletek kielégítése mellett elláttak a központ által átadott feladatokat is.

Bármely európai ország gyakorlatát vizsgáljuk, azt tapasztaljuk, hogy a municipiumok, kommunok vagy Németországban a Kreis-ek ún. természetes vagy általános egységekként működnek a helyhatósági rendszerekben belül. Éppen ebből a jellegből fakad az a sajátosságuk, hogy a szociális ellátás, a lakásügy, a tervezés és építés, az alapfokú iskolai és egészségügyi ellátás, a helyi utak, köztemetők és más alapfunkciók elsődleges felelősei, megvalósítói. Ez a koncepció tetten érhető éppúgy Olaszországban, mint Németországban, vagy Európa más államaiban is.⁹

Az *eredeti* és *delegált* feladatok közötti különbségtétel azon a logikán alapul, hogy a delegált feladatok tekintetében a hierarchikusan magasabb szinten álló egységeknek általában felügyeleti jogköre van az alsóbb szint felett.

Ugyanakkor Svédországban¹⁰ az elmúlt évtizedekben a decentralizáció folyamatos expanziója oda vezetett, hogy napjainkban már csak a helyhatóságok diszkrécionális jogkörébe tartozó feladatok és a jogszabályok által kijelölt funkciók között tesznek különbséget.

A helyi önkormányzatok esetében beszélhetünk *kötelező* és *választható* feladatokról is. Természetesen a delegált feladatok kötelezőek, de az eredeti feladatok közül néhány kötelező, néhány pedig szabadon választott. Nem minden speciális jogszabályon alapuló funkció kötelező: például a francia kommun nem köteles múzeumot vagy könyvtárat működtetni, de megfelelő feltételek mellett ezt előírhatja jogszabály.

A helyi önkormányzatok legfontosabb feladatai kötelezőek, mint például az elemi oktatás, alapfokú egészségügyi és szociális ellátás, ivóvíz biztosítása, közutak, köztemetők fenntartása, közvilágítás biztosítása stb.

A választható feladatok körét, *nagyságrendjét számos körülmény* befolyásolja. *Külső tényező* ebben a vonatkozásban a központi és a helyi kormányzat között kialakult munkamegosztás, feladatmegosztás adott rendszere. Szerepe van magának a kormányzati filozófiának is, hiszen egy regulatív, ellenőrző, számonkérő felfogás egészen más paradigmák mentén irányít, mint az a koncepció, amely a decentralizációt, az önszabályozást, a helyi autonómiát és a piaci formákat preferálja. *Belső tényező* az adott helyhatóság mérete, pénzügyi, szervezeti, szakmai, személyi jellemzői, menedzsmentjének színvonala.

Lényeges szempont, hogy a helyi autonómia nagysága nem függ a megvalósított funkciók terjedelmétől. Minél részletesebb a funkciók megvalósítására vonatkozó jogi szabályozás, annál kevesebb autonómiával bír a helyhatóság a feladat megvalósítása

⁸ D. Wilson and C. Game: Local Government in the United Kingdom. Macmillan. 1994. 41. p.

⁹ Lásd G. Marceau and I. Verebélyi i. m. 76. p.

¹⁰ G. Gustafson: Swedish Local Government: Reconsidering Rationality and Consensus. 247. p.

tekintetében. Ugyanez igaz, ha a pénzügyi erőforrások elosztása és biztosítása a központi kormányzat hatásköre.

II.

Magyarországon és más volt szocialista országban a rendszerváltást követően nemcsak abban kellett állást foglalni, hogy hogyan lehet több *demokráciát* és *autonómiát* biztosítani a tanácsrendszertől gyökeresen különböző struktúra kialakításával, de dönteni kellett abban a kérdésben is, hogy milyen funkciók maradjanak központi irányítás kezében és meddig terjedjen a helyhatóságok intézményi és funkcionális autonómiája. A váltás egyben annak a korábbi látszatönállásnak a leleplezését, felszámolását is jelentette, amely a tanácsrendszerhez kötődött.

Az önkormányzati törvény kidolgozása során a törvényhozók figyelembe vették a fejlett nyugati demokráciák önkormányzatokra vonatkozó tapasztalatait (learning from the experience), a jogi tradícióikat, valamint az örökölt adminisztratív struktúrát.

A helyhatóságok *általános felhatalmazást* kaptak a feladatokat illetően azzal a megszorítással, hogy a helyi önkormányzat az ún. helyi érdekű közügyekben a törvény keretei között feladat és hatáskörében önállóan jár el.

A törvény *kötelező és szabadon választható* feladatok között tesz különbséget, s kiemeltet nyert az is, hogy a helyhatóságok a helyi igényektől és a teljesítőképességtől függően egymástól eltérő feladat és hatásköröket vállalhatnak.

A feladatok meghatározásánál, valamint az ehhez kapcsolódó funkciók és hatáskörök telepítésénél figyelembe kellett venni azt az új körülményt, hogy 1989. után a tanácsrendszerhez viszonyítva egy gyökeresen más struktúrájú rendszer intézményesült, nevezetesen az alig több mint 1600 tanács helyett több mint 3200 települési önkormányzat jött létre. Ezek túlnyomó többsége 5000 főnél kevesebb lakossal rendelkezik,¹¹ azaz a rendszer nemcsak erősen fragmentált, de teljesítőképességét tekintve rendkívül egyenetlen is.

Jóllehet a jogi szabályozás a szubszidaritás elvét és a társulási formákra vonatkozó rendelkezéseket felhasználva lehetőséget biztosít az említett hátrányok meghaladására, a helyhatóságok gyakorlata nem igazolta vissza az ezzel kapcsolatos várakozásokat. Még a kistépülések is nyilvánvaló pénzügyi, szakmai, szervezeti stb. nehézségeik ellenére sem mutatnak kellő társulási hajlandóságot, sőt gyakran abban az esetben is az önállóságot választják, ha ennek az alapvető feltételei is hiányoznak. Nem véletlen tehát a folyamatos gazdálkodási, működési problémák fennállása, illetőleg a központi fejlesztési források iránti szinte kielégíthetetlen igény.

Úgy tűnik a kialakult helyzet orvoslása tekintetében a *társulási formák* kötelező igénybevétele lehetne az egyik megoldás. Bizonyos településnagyság alatt jogszabály írja elő társulás létrehozását, s ennek megvalósítása egyben feltétele volna központi források igénybevételeének. Különösen a magas költségigényű, technikai jellegű szolgáltatásoknál tűnik elkerülhetetlennek a kötelező társulás.

A hatályos jogi szabályozás egy *differenciált* önkormányzati *rendszert* hozott létre. *Differenciált* rendszer csak *differenciált működési formákkal* tehető működőképessé és ennek szükséges, de nem elégséges feltétele a megfelelő jogi szabályozás. Ezt elke-

¹¹ Tamás M. Horváth: The reformed Hungarian selfgovernment. In: Public Administration in Hungary. Bp. 1993. 35–36. p.

rülhetetlenül ki kell egészíteni pénzügyi és egyéb mechanizmusokkal, amelyek révén nemcsak a struktúra működőképessége, de hatékonysága is javítható.

Mindamellettszükségesnek mutatkozik egy alapos *feladatreform* keresztülvitele, amely a kötelező feladatok körét egyes településtípusoknál szűkítené, míg más helyhatóságoknál elképzelhető a feladatkör bővítése is. Álláspontunk szerint hosszú távon nem tartható fenn az egyedülálló megoldás, mely szerint a *dél-európai mintát követő strukturális modellhez az észak-európai országokra jellemző* nagyméretű, forrásigényes, összetett *funkciók* vannak rendelve.

A jelenleg rendelkezésre álló tapasztalatok szerint a magyar önkormányzatok kistélepüléseinél a feladatkört illetően ún. általános felhatalmazás inkább *szimbolikus jelentőségű*, mintsem érdemi tartalmú, mivel ezek a helyhatóságok gyakran még a kötelező feladataik megvalósítására sem képesek önerőből. Meg kell tehát tölteni tartalommal ezt a klauzulát, ami nagyobb települések esetében a feladatok körének szélesítését, gazdagítását jelenti, míg a kisebb önkormányzatoknál segítő mechanizmusok kiépítését. Példaként itt megemlíthetjük Portugália esetét, ahol a hetvenes évek közepétől a központi kormányzat a hátrányos települések meghatározott csoportját ún. technikai segítő hivatalok felállításával támogatta, mely intézményekben kvalifikált szakemberek, mérnökök, építészek, közgazdászok stb. segítették az önkormányzati feladatok megvalósítását.¹²

A helyi önkormányzatok feladatrendszerénél alapvető rendező elv lehet, hogy csak az ún. *lényegi (core) funkciók* megvalósítása legyen kötelező minden település esetében, s ezek körét sem biztos, hogy taxatív módon kell a törvénynek meghatároznia, mivel a települések közötti földrajzi, gazdasági, történelmi, kulturális és más különbségek rendkívül nagy változatosságot mutatnak és ezek meghatározó szerepét nem célszerű a feladatrendszer kialakítása során sem figyelmen kívül hagyni.

Természetesen tisztában vagyunk azzal, hogy az ún. kötelező önkormányzati feladatok definiálása révén lehet a helyhatóságok ellátási, szolgáltatás-szervezési felelősségét egzakt módon érvényesíteni, de úgy gondoljuk, hogy a feladatok részletezése sem biztosítja a már meglevő és fennálló területi egyenlőtlenségek kiegyenlítését, enyhítését.

Egyébiránt az ún. *alapfunkciók* vonatkozásában a nemzetközi tapasztalatok eligazítást nyújtanak, mivel szinte minden önkormányzattal foglalkozó munka részletesen vizsgálja ezt a kérdést.¹³

A nemzetközi tapasztalatok felhasználása mellett fontosnak tartjuk azt is, hogy *szemléletváltás* következzen be az önkormányzatok szolgáltatás-szervezési funkciójával kapcsolatban. Magyarországon a helyi közellátás elsődleges felelősei a helyhatóságok. Meglehetősen összetett és sokrétű feladataik megvalósítása során azonban sokkal kevésbé támaszkodhatnak a piaci szervezetekre, magánkezdemenyezésekre, önkéntes társulásokra, alapítványokra stb. mint nyugat-európai társaik. Addig amíg a szolgáltatások területén továbbra is fennmarad az *önkormányzatok túlsúlyos dominanciája*, s ezt nem egészíti ki, segíti, támogatja más típusú szervezetek, kezdeményezések hálózata kevés esély van a feladatrendszer minőségi megvalósítása.¹⁴

¹² Armando *Preira*: The system of Local Government in Portugal. In: Local Government in Europe. Edited by R. Batley and G. Stoker. 141. p.

¹³ Alan Norton: International Handbook of Local Government University of Birmingham című monográfiájában az Európai Unió 15 országában vette számba az alapfunkciókat. 1994. 63. p.

¹⁴ Az amerikai gyakorlat mintaadó lehet ebben a tekintetben. Lásd pl. Connecting Citizens and Government. Civility, Responsibility and Local Democracy. National League of Cities. 1996.

A közeli jövőben a feladatrendszer tekintetében állást kell foglalni két további *probléma* vonatkozásában is. Egyrészt, hogy a magyar önkormányzati rendszer egységei, települési és területi önkormányzatok funkcióikat milyen formában kívánják megvalósítani. Továbbra is a hagyományos *megvalósító* (provider) szerepkörben működnek vagy ehelyett a modern piaci formákat, eszközöket preferálva felhatalmazó, *megbízó* (enabler) funkcióra vállalkoznak. Ez utóbbi megoldásnak már vannak biztató eredményei hazánkban.¹⁵

A másik napirenden levő feladat a *szolgáltatások minőségi jellegének* erősítése az ún. value for money (értéket a pénzért) szemlélet meghonosítása. Napjaink közigazgatása belépett abba a periódusba, amikor a politikai felelősséget csak igazgatási hatékonyság "árán" lehet eladni. Korántsem költői a kérdés, hogy mely pontig fogadható el a lokális demokrácia mindenekfelettsége a szolgáltatás-szervezés pragmatikus, gyakorlatias szempontjai fölött. Egyes vélemények szerint a változások a közigazgatásban egy zéró végösszegű játszmaéhoz hasonlíthatók, amely az igazgatási, szolgáltatási hatékonyság és a politikai felelősség között zajlik. Bármely növekedés a hatékonyság területén a priori, a felelősség csökkentését vonja maga után, illetőleg a felelősség túlhangsúlyozása az igazgatási, szolgáltatási oldal gyengülését eredményezi.¹⁶

A hatékonysági, minőségi szempontok érvényesítését a szolgáltatások területén elő kell segíteni az önkormányzati *működés teljesítményének a mérésével*, mely alapján a szükségessé váló korrekciók megtehetők. Tarthatatlan az a helyzet, hogy Európában szinte egyedülálló módon a helyi önkormányzatok működésének az eredménye nincs egzakt módon számbavéve, a szolgáltatások színvonaláról, hatásáról nem áll rendelkezésre megbízható információ.

Fel kell adni az önkormányzatok vállalkozói szerepével kapcsolatos hamis illúziókat, ugyanakkor gazdagítani kell a szolgáltatás-szervezési gyakorlatot piaci elemek megfontolt átvételével, koncesszió, szerződésbe adás és más formák bevezetésével. A *szervezeti és működési formák sokszínűsége* el kell hogy vezessen az ún. *működőképesség méret* (viable size) megtalálásához, mintaeértékű modellek kialakulásához.

Törekedni kell *polgárbarát* önkormányzatok kiépítésére a rendszer még létező – a tradíciókban gyökerező – hatalmi, hatósági jellegének fokozatos gyengítésére. Ezt elősegítendő publikussá kell tenni a helyhatóságok működésének legfontosabb mutatóit. Erre számos nyugat-európai ország az alkalmazható formák gazdagságát kínálja: információs bulletin, éves beszámoló, önkormányzati tájékoztató stb.¹⁷

A nyilvánosság garanciális alapelveinek megfelelően törvénybe kellene kötelezni a helyhatóságokat a tárgyévben hozott összes döntéseinek (rendeleteinek, határozatainak stb.) közzétételére. Rövid időn belül szükséges volna kidolgozni az ún. *Citizen Chartert*, amely tartalmazná a település polgárainak az önkormányzatokkal, illetőleg azok működésével kapcsolatos jogait és kötelezettségeit.

Végezetül alapvetően módosítani szükséges a *megye helyét és szerepét*¹⁸ önkormányzati struktúrában. Figyelemmel a kistépülésses szisztémára a megyei feladatok körét bővíteni indokolt, és tovább kell erősíteni integratív szerepét.

¹⁵ N. Devas and T. Horváth: Client-Contractor Splits: Applying a Model of Public Management Reform in Local Communal Services in Hungary. Local Government Studies. Volume 23. 1997. 100. p.

¹⁶ H. G. Frederickson: New Public Administration. Alabama Press. 1977. 5. p.

¹⁷ Pl. Angliában, Németországban, Olaszországban, Hollandiában a választópolgárok tájékoztatásának elfogadott formája ez.

¹⁸ Ezt javasolja közigazgatás fejlesztésének kormánybiztosa is. Magyar Közigazgatás, 1998. június.

A helyi önkormányzatok feladatrendszerének problémája¹⁹ korántsem tekinthető egyszerű és mindenkorra véglegesen megoldott kérdésnek. Mindenkor csak *viszonylagos érvényességű válaszok* adhatók, amelyek a közigazgatás tágabb összefüggéseiben elhelyezve újra és újra korrekciót igényelnek.

III.

Az önkormányzati szintek száma, jellege, a helyhatóságok mérete és a feladatok elosztása a különböző szintek között döntő problémája minden ország önkormányzati rendszerének. Ezek azok az ismérvek, amelyek alapján ha a működő struktúrákat vizsgáljuk rendkívül nagy *változatossággal* találkozunk: kis- és nagy méret, egy, két, három-szintű felépítés, régiók vagy azok hiánya egyaránt megtalálható Európában. A sokszínűség ellenére azonban bizonyos *tendenciák* felvázolhatók. A Skandináv államokban, továbbá az Egyesült Királyságban a helyhatóságok általában *nagy* szervezeti mérettel rendelkeznek, míg ezzel szemben Dél-Európa országaiban Spanyolországban, Portugáliában és Franciaországban az erős történeti tradícióknak köszönhetően inkább a *kis* szervezeti *méret* dominál.

Ha a közép-kelet európai régió államait vesszük szemügyre, itt is különböző megoldásokkal találkozunk. Romániában, Lengyelországban, Szlovákiában és Magyarországon is inkább a kis szervezeti méret a meghatározó, jóllehet ezen államok némelyikében az elmúlt évek során bizonyos integrációs folyamatok²⁰ lezajlottak. Sajátos megoldást képvisel a volt Szovjetunió esete, ahol 1985-ben 52.896 helyi szovjetet számláltak, a 3113 kerület mellett.²¹

Ha a fenti folyamatokat *történeti összefüggések* keretében próbáljuk értelmezni, akkor fel kell figyelnünk arra a tényre, hogy egészen az elmúlt század végéig a helyi önkormányzatok mérete és száma, *viszonylagos változatlan*ságot mutatott. A XX. században az ún. *jóléti állam* kialakulásával kezdődik meg egy olyan folyamat, amely szükségszerűen befolyásolja a helyhatóságok méretét, számát és funkcióit is. Az ötvenes, hatvanas évek nyugati demokráciáiban az egyre inkább decentralizált állam feladatainak növekvő hányadát telepíti helyi szintre, s egyben megfogalmazódik az a követelmény is, hogy a helyi önkormányzatokat képessé kell tenni szolgáltatásaik színvonalas megvalósítására. Mindez azt jelenti, hogy az önkormányzatok mérete, a szintek száma és a feladatrendszer jelentősen módosul.

Nem sokkal később a hatvanas, hetvenes években már a gazdaságosság jegyében (economies of scale) kezdeményezett *integrációs reformok*²² voltak a jellemzőek, amelyek a szolgáltatásszervezés optimális formáit, megoldásait keresték. Napjainkra általános tendenciaként a központi és a helyi kormányzat közötti kapcsolatok egyre intenzívebbé válásáról, a helyi önállóság, függetlenség felértékelődéséről beszélhetünk, a regionális szint szerepének növekedése mellett.

¹⁹ Ivancsics Imre: A hatáskörmegosztás elméleti és gyakorlati problémái. Magyar Közigazgatás. 1994. március.

²⁰ G. Marceau and I. Verebélyi i. m. 43. p.

²¹ Uo. 84. p.

²² A. Norton: International Handbook of Local and Regional Government. Birmingham. 1994. 37., 42. p.

Röviden tehát azt mondhatjuk, hogy a szervezeti mérettel kapcsolatos egykor oly intenzív viták²³ mára elcsendesedtek. Általánosan elfogadott az a tétel, mely szerint történeti, kulturális, településszerkezeti, jogi, politikai és más tényezők figyelembevétele mellett adott körülmények között *mind a nagy, mind pedig a kis* szervezeti méret egyaránt hatékony lehet.

Első megközelítésre szintén természetes rendező elvnek tűnik, hogy a funkciók elosztása, telepítése szoros kapcsolatban van az önkormányzati szintek számával. Minél komplexebb, bonyolultabb a rendszer annál nagyobb lehetőség van az egyes feladatok különböző szintekre történő telepítésére, a funkciók szétponosítására. Egy vagy maximum két szintű rendszereknél a feladatok jobban koncentrálnak az alapszinteken. Az itt megvalósuló funkciók általában szorosan kötődnek a polgárok mindennapi életkörülményeihez, ezeknél kitüntetett szerepe van az elérhetőségnek, a direkt, közvetlen kapcsolatnak. Ilyen jellegű feladat például az elemi oktatás vagy az egészségügyi alapellátás.

A többszintű rendszerek esetében a második vagy harmadik szint (ami rendszert megye vagy régió) általában olyan feladatok gazdája, amelyek nemcsak erőforrás és eszközigenyesek, hanem technikailag is bonyolultak és csak nagyobb közigazgatási területen működtethetők gazdaságosan. Tipikusan a második vagy a harmadik szint tart fent vagy működtet speciális egészségügyi, oktatási intézményeket, múzeumokat, könyvtárakat stb.

Az előbbi általános elvek az egyes országok helyi önkormányzati rendszereiben eltérő formákban valósulnak meg. A szintek száma nem mutat szoros korrelációt a feladatok kijelölésével, azaz ritkán beszélhetünk tiszta funkcionáliszmusról. A tapasztalatok szerint az adott ország önkormányzati rendszerének hagyományai, településszerkezeti sajátosságok, politikai, jogi okok is befolyásoló erővel bírnak, akkor, amikor döntés születik a közigazgatás szervezés ezen fontos kérdésében.

A kérdés aktualitását mi sem bizonyítja jobban, hogy számos ország esetében mind a mai napig folyamatos szakmai, gazdasági, politikai stb. viták tárgya a közigazgatás feladatainak optimális elosztása a szervezetrendszer különböző szintjei között.

Példaként hadd álljon itt Svédország²⁴ esete, ahol egy kormányzati bizottság a következő alapelveket rögzítette a feladatmegosztás elveit illetően:

- nemzeti érdek, hogy minden polgár számára biztosítva legyen a biztonság és a jólét minimális standardja,
- a döntéseket mindig az érintett polgárokhoz legközelebb álló szinten kell meghozni,
- azok az ügyek, amelyek egészségességet vagy általános felügyeletet igényelnek, központi szinten kell hogy maradjanak,
- a helyi ismereteket igénylő vagy speciális helyi viszonyokat érintő ügyeket decentralizálni kell az önkormányzatokhoz,
- a szorosan összekapcsolódó ügyeket azonos döntési szinten, azonos szervezetek révén kell kezelni, ha ily módon a hatékonysági követelmények teljesülnek.

Gyakorlatilag a svéd megoldás más európai országok szabályozásához hasonlóan összhangban van az önkormányzatok Európai Chartájában²⁵ lefektetett elvekkel, mely ajánlások minden aláíró tagországra, így hazánkra is kötelezőek.

²³ Nemzetközi áttekintést ad a kérdéssel J. J. Hesse: *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* Baden-Baden 1991. vagy D. Osborne and T. Gaebler: *Reinventing Government*. New York. 1992.

²⁴ A. Gustafsson: *Local government in Sweden*. The Swedish Institute. 1988. 54. p.

IV.

Az önkormányzati működés európai és tengerentúli tapasztalatai egyértelművé teszik napjainkban a fejlődés kívánatos irányát a *helyi önállóság* és a *helyi hatékonyság* "egyidejű fokozása az elérendő cél".²⁶

Nyilvánvalóan a fenti követelmények az adott önkormányzatok esetében *különböző kombinációkban* intézményesülhetnek, így megalapozatlan volna általános érvényű, s ezáltal sematikus modellekben gondolkodni. A helyi önkormányzás mindig a *konkrét körülményeknek* (településszerkezeti adottságok, történeti hagyományok, szervezeti viszonyok, személyi állomány, politikai kultúra stb.) megfelelően ölt valamilyen formát, s ez még akkor is így van, ha a sokszínűséget, változatosságot a keret jellegű jogi szabályozás nem tükrözi, de nem is tükrözheti vissza.

Alapvető kérdés az, hogy az adott jogi, társadalmi, politikai stb. kereteken belül milyen mértékben sikerül a település intézményrendszerének kiépítésében és működésében kifejezésre juttatni a *helyi sajátosságokat*.

Általános érvénnyel elmondható, hogy a helyhatóságoknak hazánkban is nagyon *változatos környezeti feltételekkel* kell szembenézniük működésük során. Van ahol a magas munkanélküliség, a megfelelő infrastruktúra hiánya vagy a belső városrészek leromlásának a gondja okoz problémát. Másutt kiterjedt mezőgazdasági területek dominálnak csökkenő népességgel, vagy nemzeti, etnikai kisebbségek jelentős csoportja létezik számos megoldatlan problémával. A helyi önkormányzatnak *alkotmányos szerepéből* következően valamilyen módon reagálnia kell a társadalmi, szociális stb. problémák legkülönbözőbb kombinációira. Úgy kell kialakítania szervezetét és funkcióit, hogy kezelni tudja ezeket a kérdéseket. Egyáltalán nem meglepő tehát, ha a helyi önkormányzatoknak különböző szervezeti és vezetési rendszereket kell létrehozniuk, mivel különböző típusú kihívásokkal, problémákkal néznek szembe. Az előbbieken alapján azt kell tehát feltételeznünk, hogy *minél összetettebb*, strukturáltabb a helyhatóság környezete, feladatköre, *annál differenciáltabb* és integráltabb a szervezete és sokrétűbbek a funkciói.

A tapasztalatok azonban *nem igazolják* ezt az elméleti feltevést.

Százezres nagyságrendű városok és néhány száz fős kistépelölések is azonos vagy hasonló szervezeti struktúrát működtetnek, annak ellenére, hogy nemcsak a települések mérete különbözik lényegesen, hanem az ellátandó feladatok jellege, a szolgáltatásokat igénybe vevő lakosság számos mutatója, nem is említve a regionális, gazdaságföldrajzi és egyéb differenciákat.

Nem hagyható figyelmen kívül az a további körülmény sem, hogy minden lokális szerveződésnek, így a helyi önkormányzatoknak megvan a maga *értékrendszere, kultúrája*,²⁷ így az egyes önkormányzatok elvileg eltérő válaszokat adhatnak a központi ajánlásokra, keret jellegű szabályokra, eljárásokra. Ez még akkor is igaz, ha figyelembe vesszük azt, hogy az igazgatási kultúra számos országban,²⁸ így Magyarországon is tradicionálisan szabályozás központú, s talán ez is az egyik oka az egysíkú szervezeti megoldásoknak.

²⁵ A helyi önkormányzat Európai Chartája. Strasbourg. 1993.

²⁶ John Stewart: The internal management of local authorities in Britain. 1994. Manuscript.

²⁷ Edgar H. Schein: Organisational Culture and Leadership Jossey – Bass Publisher. London, 1985. vagy Gary A. Yukl: Leadership in Organisation Prentice Hall, 1981.

²⁸ Pl. Spanyolország is ebbe a körbe tartozik. Lásd: J. F. Mateo: Improving Acces to Administration in Spain. In: R. Batley-G. Stoker: Local Government in Europe. McMillan. 1991.

Empirikus vizsgálatok²⁹ is igazolták, hogy hazánkban éppen a korábbiakban említett *lokális különbségek* artikulálásában van elmaradás, amit az esetenként nyomasztó *szervezeti és funkcionális* sematizmus csak tovább erősít.

Mind a közgondolkodásban, de még szakmai megközelítésekben is, meglehetősen általános az a feltételezés, mely szerint a helyi önkormányzatok csak egyetlen lehetséges formái a helyi kormányzásnak. Valójában a helyi kormányzás *számtalan formában, változatban intézményesülhet*, az adott ország történelmi hagyományai, településszerkezeti adottságai, a helyi politizálás kialakult formái és más tényezők eredményeként. Nem megalapozatlan tehát az állítás, mely szerint a *helyi* kormányzás a *különbözőségek művészete*.³⁰ Más kérdés az, hogy ezt hogyan sikerül érvényre juttatni.

Az önkormányzatokat a helyi kormányzás más formáitól az a sajátosság különbözteti meg, hogy egy adott közösség teljes politikai, gazdasági, kulturális és fizikai jólétéért felelősek, és ezen célok megvalósításához rendelkeznek eszközökkel. Vagy ahogy Marceau és Verebélyi fogalmaz: "A helyi önkormányzat jellege kettős: egyrészt igazgatási egység, amely felelős számos funkció megvalósításáért, másrészt egy politikai közösség, amely képes kollektív döntéseket hozni választott szervei vagy a polgárok révén közvetlenül. Végeredményben a közösség tagjai, polgárok és a szolgáltatások élvezői is egyben, az önkormányzat pedig mind a politikai felelősség, mind pedig a professzionális menedzsment intézménye. A helyi önkormányzat sajátossága abban ragadható meg, hogy a kormányzás politikai és igazgatási aspektusai nagyobb mértékben jutnak kifejezésre itt mint a központi adminisztráció esetében, az "egyes országokban tapasztalható jelentős különbségek ellenére."³¹

Szintén elterjedt felfogás, hogy a helyi önkormányzatok a testületek alkotó képviselőkből állnak, akik munkáját bizottságok és a hivatali apparátus segíti.

Az előbbi jellemzőknek azonban nem mindegyike karakterizálja szükségszerűen a helyi kormányzást. Ha a *nemzetközi gyakorlatot*³² vizsgáljuk, azt látjuk, hogy a helyi kormányzás *más és más formákat ölt* az egyes országokban, amely megoldások lehetőséget biztosítanak a nemzeti sajátosságok kifejezése mellett, a helyi demokrácia érvényesítésére és a színvonalas szolgáltatás-szervezési gyakorlatra.

A helyi önkormányzat *tradicionális (bürokratikus) szervezeti* formáját Magyarországon négy döntő alapelv határozza meg:

- Az önkormányzati feladat és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg, amely egyben politikai végrehajtó szervezet is.

- A testület nem delegálhatja át jogosítványait egyéni képviselőnek csak bizottságának, részönkormányzat testületének, kisebbségi önkormányzat testületének és a polgármesternek.

- A bizottságok összetétele általában visszatükrözi a képviselőtestületen belüli politikai erőviszonyokat, egyensúlyt.

²⁹ Horváth M. Tamás–Péteri Gábor: Új változatosság. Bp. 1993.

³⁰ New trends in Local Government in Western and Eastern Europe. Edited: Gerard Marcou and Imre Verebélyi. IIAS. 1994. 26. p.

³¹ "The nature of local government is twofold: on the one hand, it is an administrative unit responsible for performing various functions for the population, on the other hand, it is a political community capable of collective decision-making by its elected organs or the people directly. As a result, members of the community are both citizens and consumers of public services, and local government is both a matter of political responsibility and a matter of professional management. The specificity of local government resides in the fact that the political and administrative sides of government are fused to a much greater extent than in central government administration, in spite of important variations between countries.

³² Hesse id. munkája vagy Local Government in Europe. Trends and Developments. Edited by R. Batley and G. Stoker Macmillan. 1991.

– A képviselőtestület általános felelősséggel bír a helyhatóság működésével kapcsolatban, azaz többek között meghatározza a helyi politika fő irányait, elfogadja a költségvetést és biztosítja a szolgáltatási feladatok megvalósítását.

Ez az intézményi megoldás nyilvánvalóan különbözik a kormányzás országos formájától, ahol alapvető különbségtétel érvényesül a parlament, mint törvényhozó testület és a kormány, mint a végrehajtó hatalom megtestesítője között.

Hasonló distinkció figyelhető meg az önkormányzati képviselő-testület és az elkülönült politikai végrehajtó szervezet között számos ország helyi kormányzásának a gyakorlatában is.

A politikai végrehajtó szervezet lehet *kollektív testület*, mint pl. Olaszországban, vagy *egy személy*, mint pl. Franciaországban. Ezekben az országokban a politikai végrehajtót a helyhatóság nevezi ki, de lehetséges külön választást követően történő kinevezés is, mint ahogy ez részben Németországban vagy az USA-ban megvalósult. Ez utóbbi a megoldásnál a politikai végrehajtó, nem pedig a képviselő-testület felel a helyi önkormányzat operatív, gyakorlati működéséért.

Az a meghatározó alapelv, hogy a képviselőtestület döntéshozó és politikai végrehajtó is egyben és felelős az önkormányzat szervezéséért és működéséért tovább erősíti a *hagyományos önkormányzás* tényét, mivel a helyhatóság csak a bizottságain és hivatalán keresztül gyakorolhatja a jogosítványait. Az alapelv érvényesítése tehát egyrésztől determinálja az önkormányzat működését, másrészt az eredményesség szempontjából szükségszerűen egy tagoltabb belső szervezet kialakítását teszi szükségessé.

Mivel a képviselőtestület csak szűk körben delegálhatja jogosítványait, így tovább erősödik a *kollektív felelősség* intézménye, valamint az operatív működés tradicionális szervezeti formáinak (képviseelő-testület–bizottság–hivatal) a preferálása.

A *bizottságok összetétele* rendszerint visszatükrözi a testületen belüli politikai erőviszonyokat, azaz a pártok befolyásuk arányában³³ delegálnak tagokat az egyes bizottságokba. A törvényi szabályozás általában *egyensúlyra* törekszik, kiemelve hogy a pártok képviselői mellett kellő arányban kell külső szakértők képviseletét is biztosítani. Ennek ellenére a gyakorlati tapasztalatok szerint számos esetben politikai vezető csoportok mind az önkormányzat egészének működésében, mind pedig a kulcspozíciók megszerzése tekintetében érvényesíteni kívánják befolyásukat.

Ez a politikai realitás legalizálható, elismerhető azáltal, ha létrejönnek ún. *tanácsadó bizottságok*, amelyek hivatalos utat engednek a vezető politikai csoport vagy csoportok befolyásának. Ilyen megoldás funkcionál pl. az angolszász országokban az ún. politikai és pénzügyi bizottságok³⁴ (policy and resources committees) működtetése révén.

A hagyományos (tradicionális) önkormányzati szervezetben a bizottságok a helyhatóság által biztosított *szolgáltatások vagy funkciók* alapján kerülnek kialakításra. Számos esetben figyelmen kívül marad, hogy nem csak lehetséges, de szükséges *más szervező elvek* alapján is (pl. területi illetékesség, konzultatív szerep, stb.) bizottságokat kialakítani és működtetni, s azokat eltérő jogkörökkel, feladatokkal felruházni.

Valójában a *bizottságok eredményességét* végső soron az dönti el, hogy a képviselő-testülettel és a hivatali szervezettel kialakított kapcsolatrendszer mennyiben műkö-

³³ Horváth M. Tamás–Péteri G. i. m. 60–63. p.

³⁴ T. Byrne: Local Government in Britain. Penguin books. 1992. vagy D. Wilson–C. Game: Local Government in the UK. Macmillan. 1994. A policy and resources committee Bains (1972) és Paterson (1973) vizsgálatai nyomán került bevezetésre Angliában azzal a céllal, hogy összehangolt, egyeztetett álláspontokat, javaslatokat terjesszen a tanács elé, ezzel is segítve a helyhatóság céljainak, prioritásának világos meghatározását.

dőképes, a testületi ülés napirendjére kerülő előterjesztések szakmai és politikai előkészítésében a hivatal által képviselt szakelemet sikerült-e megfelelő módon közvetíteni, s reális alternatívák megfogalmazásával a testületi döntést megfelelően előkészíteni.

A *hagyományos bizottsági*³⁵ felépítésnek közismeretek az *előnyei*. A kiterjedt, strukturált bizottsági rendszer bevonja a képviselőket a helyi ügyek intézésébe, növeli az érintettséget, lehetőséget nyújt az információs és döntési rendszerekbe való közvetlen bekapcsolódásba. Ilyen közvetlen érintettség feltehetőleg a parlamenti képviselők esetében is igen hasznos volna.

A bizottsági rendszer kiépítésének léteznek azonban *szakmai korlátai* is. Kis létszámú képviselő-testület esetén az indokolatlanul nagyszámú bizottságok átvehetik a testület döntéshozó szerepét és formálissá tehetik az érdemi határozathozatalt. Ezen túlmenően a túl gyakori, bonyolult, és összetett bizottsági előkészítés indokolatlanul lassíthatja a döntéshozatal folyamatát, míg a formális, szakmailag gyenge bizottsági munka felesleges bürokráciát szül.

Megítélésünk szerint a magyar önkormányzati rendszer *legkonzervatívabb elemét* a hivatal képviseli. A helyhatóságok "megörökölték" a tanácsrendszer bürokratikus struktúráit,³⁶ amelyek működésében a szabályközpontúság, a specializáció, a hierarchia és a funkcionalizmus dominál. Ez önmagában még nem volna baj, ha ezek a jellemzők nyitottsággal, rugalmassággal, polgárközelséggel és főként hatékonysággal párosulnának. Megítélésünk szerint ezek a szervezeti formák *gyökeres reformra* szorulnak. Működésükben jobban kellene alkalmazni a korszerű szervezési, vezetési módszereket, kiaknázni a csoportmunkából leszármazó előnyöket és nagyobb mértékben kellene építeni az egyéni felelősségre is. Mind a mai napig nem kapott kellő hangsúlyt az a tény, hogy az *önkormányzat egészének* eredményessége milyen döntő mértékben függ a hivatal színvonalától, amely végső soron a szakelemet képviseli a működésben.

A magyar önkormányzati rendszernek más országok helyhatósági rendszereihez hasonlóan (pl. Anglia) egyik sajátossága, hogy a képviselő-testület *törvényhozó* és egyben *végrehajtó* intézmény is.

Nyitott kérdés, hogy szükséges-e elkülönült végrehajtó testület vagy más forma kialakítása, vagy a jelenlegi szabályozás a jövőben is fenntartható. Ha a válasz igen, akkor az új szervezeti megoldásnál a helyhatóság kijelölné, megerősítené a fő *politikai irányvonalat*, döntene a költségvetésben és más alapvető ügyekben, míg a végrehajtó szervezet felelős volna a *napi operatív döntések* előkészítéséért, végrehajtásáért, valamint a működéséért.

Az elkülönült végrehajtó szervezetnek az *előnye* abban jelölhető meg, hogy az erősíti a hatékonyságot azáltal, hogy világos irányvonalat ad az önkormányzat működésének és segíti a *közfelelősség*³⁷ (public accountability) érvényesítését oly módon, hogy egyértelművé teszi a felelősségi viszonyokat.

Ezzel a formával lehetővé válik annak elkerülése, hogy a képviselők a testületi működést túlterheljék az operatív ügyekkel, továbbá módosulhat a bizottsági munka jellege is. Azok elsődlegesen *végrehajtó tevékenységet* látnának el szorosan kapcsolódva

³⁵ J. Stewart számos munkájában részletesen elemzi az intézményt. Pl.: Understanding the Management of Local Government. Longman. 1988.

³⁶ A hivatalt érintő szervezeti változások legtöbbször kimerültek abban, hogy a korábbi osztályokat, főosztályokat, irodákká keresztelték át. A szervezetalakítási szabadság, mint önkormányzati alapjog mind a mai napig kihasználatlan lehetőség. A gyakorlat nem tudta megtölteni tartalommal az Ötv. 38. § adta lehetőségeket. Kivételt képez ez alól néhány úttörő jellegű kezdeményezés pl. Székesfehérvár, Tatabánya.

³⁷ A fogalom aspektusait mutatja be pl. Territory an Administration in Europe. Edited by Robert Banett. London. 1994.

a szolgáltatásszervezési feladatokhoz, vagy *tanácsadó* arculatuk erősödne a politikaformálásban való aktívabb részvételüknek köszönhetően, illetőleg részt vennének az önkormányzati *működés eredményeinek a számbavételében* is.

Az elkülönült végrehajtó intézmény lehet *politikai* vagy *szakmai* jellegű szervezet.

Két *kulcskérdés* kapcsolódik a politikai formájú szervezethez:

1. A képviselőtestület válassza meg, vagy közvetlen úton nyerve el megbízását?

Az elkülönült választás mellett szól, hogy ily módon direkt módon érvényesíthető a közfelelősség és a beszámoltathatóság.

Ugyanakkor nehézségek is származhatnak a képviselőtestület és a politikai végrehajtó egymástól független megválasztásából. Nevezetesen nincs garancia arra, hogy a megválasztott végrehajtó rendelkezik a képviselők többségének támogatásával. A külön megválasztott politikai végrehajtó működése nagymértékben függ a politikai pártok szervezettségétől, beleértve ebbe a jelöltek kiválasztásának mechanizmusát is. Világos különbség van aközött, ha a jelölteket választják ki először, többnyire a politikusok közül (pl. USA), vagy ha jelölt gyakorlati szakember, aki egyértelmű politikai támogatással rendelkezik (pl. Németországban Bavaria tartományban rendszerint jogászok kerülnek ilyen posztra).

A testület általi kinevezés megelőzheti az esetleges későbbi konfliktusokat testület és végrehajtás között, továbbá hatékony lehet az együttműködés a különböző politikai pártokkal és csoportokkal is. A esetleges veszély abban jelentkezhet, hogy az erős politikai háttér miatt kevesebb figyelmet kaphat a nem megfelelő végrehajtói működés.

2. A politikai végrehajtó egy személy vagy testület legyen?

A fő támogató érv az *egyszemélyi végrehajtó* mellett az, hogy annak révén egyértelművé válik a helyhatóság működése és a beszámoltathatóság követelményei is érvényesíthetők. Az egyszemélyi végrehajtó nemcsak a helyi, hanem az országos politikában³⁸ is domináns szerepet tölthet be (pl. Franciaország). Ez esetben ugyanakkor fennállhat a hatalom koncentrálásának a veszélye.

A *kollektív (testületi) végrehajtó* modelljére szintén található példa Európában (pl. Junta Olaszországban vagy Norvégiában Oslo városa esetében), ahol ez az intézmény meglehetősen függetlenséggel bír, mivel a képviselőtestület felhatalmazhatja helyettesítő jogkörben való eljárásra vagy önálló döntés meghozatalára is.

Négy lehetséges *elméleti modell* vázolható fel a politikai jellegű végrehajtás vonatkozásában:

1. Az elkülönülten választott egyéni politikai végrehajtó (választott polgármester).

2. Az elkülönülten választott kollektív (testületi) végrehajtó. (Elméleti, mintsem gyakorlati modell).

3. Egyéni, kinevezett politikai végrehajtó (közkeletű nevén polgármester). A kinevezés a képviselőtestület joga, többségi támogatással.

4. Kollektív politikai végrehajtó (ami a helyi önkormányzat kabinet rendszeréként írható le), s amely a képviselő-testülettől nyeri el megbízását.

A végrehajtó testület/személy függetlenségének a mértéke változó lehet. Vannak országok, ahol a végrehajtó szoros kapcsolatban áll a bizottságokkal. Ez a kialakult modell Skandináviában,³⁹ ahol az összes párt képviselőiből alkottak egy grémiumot. Ily módon ez a végrehajtó testület központi helyet foglal el a helyi önkormányzatok szerve-

³⁸ French Administrative Law. Calderon Press–Oxford. 1993. 25–39. p.

³⁹ A. Gustaffson i. m. 74–81. p.

zetében. Ténylegesen ez a szerv határozza a fontosabb pénzügyi, tervezési, személyi, adminisztratív kérdésekben mielőtt a végső döntést a képviselőtestület meghozza.

A szakmai végrehajtó lehet *kollektív testület*, vagy egy *személy*, mint pl. a city menedzser az USA-ban vagy a country menedzser Írországban. Ez utóbbi elméletileg választható is, de ez pozícióját politikai jellegűvé formálná át.

Történetileg a hivatalnok-végrehajtó a korrupció elleni reakcióként fejlődött ki, s napjainkban már a nyilvánvaló előnyei a hatékonyság és az eredményesség miatt elterjedt. A hivatalnok-végrehajtó egyértelműen a szervezet vezetője, így felelős mindazon döntésekért, amelyek a működés során jelentkeznek. Ez a modell hatékony szakmai vezetést biztosít a helyhatóságnak.

Felvethető a megoldással szemben, hogy túl sok hatalmat von el a választott testületől és figyelmen kívül hagyja azt a realitást, hogy számos döntés nem csak a hatékonyság és a szervezeti eredményesség kritériuma alapján születik, hanem politikai alternatívák, értékválasztások, prioritások figyelembevételére is.

Az önálló, elkülönült végrehajtó szervezet létrehozásának a kérdése felveti a hatalom túlzott koncentrációja elleni védekezés problémáját is. A védekezés egyik lehetséges formája olyan bizottság létrehozása, amely felügyeletet gyakorol a végrehajtó szerv felett.

A tapasztalat szerint legtöbb nyugat-európai helyhatóságnál⁴⁰ létezik a többségi csoport által támogatott *politikai vezető*, aki informálisan szorosan kapcsolódik a kulcspozícióban lévő hivatalnokokhoz. Ennek a vezetőnek általában nincs formális pozíciója a szervezeten belül, így csak kevés önkormányzat ad hivatalos, intézményesített elismerést ennek a megoldásnak.

Elméletileg természetesen nem kizárt az sem, hogy jogosítványokat rendelnek ehhez a pozícióhoz. Az esetben a veszély inkább abban rejlik, hogy a döntéshozatal *formális* intézményei eltérnek a döntéshozatal *tényleges* mechanizmusaitól, eljárásaitól. Ez zavart okozhat a helyhatóság munkájában, mivel dilemmát jelenthet a hivatalnokok számára oly módon, hogy a képviselőtestülettel szembeni formális felelősségük konfliktusba kerülhet a többségi párt és annak vezetése irányába fennálló esetleges elkötelezettségükkel. Ez a helyzet megakadályozhatja egyértelmű politikai felelősség kialakulását, mivel a döntések szempontjából meghatározó pártfeltételek a helyhatóság formális struktúráján kívül esnek.

A politikai vezetés elismerést nyerhet az önkormányzati működésben anélkül, hogy egy elkülönült politikai végrehajtó kerülne kialakításra. Ez a forma került a közép-pontba azon önkormányzatoknál, ahol egy pártra épülő politikai bizottságokat hoztak létre. Ugyanakkor számos országban⁴¹ hamar felismerték, hogy ez a megoldás nem igazán eredményes.

Változások az alábbi területen kívánatosak:

a) A bizottságok struktúrája.

Általános tapasztalat, hogy a bizottságok a funkcionalizmus elve alapján az önkormányzatok által biztosított szolgáltatások középpontjában állnak. Elképzelhető azonban más megoldás lehetősége is. *Területi bizottságok* működhetnek nem meghatározott

⁴⁰ Ezt a szerepet tölti be a Nagy-Britanniában az ún. council leader, aki rendszerint választott képviselője a helyhatóság legnagyobb vagy többségben levő pártjának.

⁴¹ Ilyen kísérlet volt többek között Angliában és Németországban is.

szolgáltatásra koncentrálva, hanem egy meghatározott földrajzi területen belül az összes felmerülő problémára kiterjedő illetékességgel.

Szintén nemcsak teoretikus, de gyakorlati alternatíva lehet a *politika alakításában* közreműködő bizottságok különválasztása a *napi működésben* érdekelt, valamint a *működés eredményeit* számbavevő bizottságoktól.

b) A ciklus gyakorisága

A bizottsági ülések gyakorisága visszatükrözi a képviselő-testület üléseinek a sűrűségét. A napi működésben egy differenciálatlan rendszer a meghatározó, melyen belül keverednek a rutinügyek a stratégiai feladatokkal, valamint az alapos előkészítést igénylő politikai elemzésekkel. A cél az *ülések differenciált rendszerének* a létrehozása, jobban igazodva a hatékonysági követelményekhez, s ezzel az eljárásról az *eredményességre* helyezve a hangsúlyt.

c) A tanácskozáskorok vezetése és azok tartalma.

A differenciált ciklusok bevezetése lehetőséget nyújt *differenciált ülésformák* kialakítására is. Így például politikai kérdések és a működés eredményessége általában formalitástól mentes körülményeket igényelnek.

d) A képviselők felelősségének erősítése

A delegációval kapcsolatos korlátok, tilalmak feloldása lehetőséget ad a személytelen testületi működés és döntés megváltoztatására, egyben az egyéni képviselői felelősség érvényesítésére.

e) A bürokratikus hivatal radikális átalakítása

Korszerű szervezeti formák és vezetési módszerek (New Public Management,⁴² Quality Circles⁴³) bevezetése a helyhatóságok működésben minőségileg új elemet jelentene, s tükrözné azok megváltozott társadalmi szerepét.

Konklúziók:

A kívánatosnál nagyobb *uniformitás* érvényesül a helyhatóságok politikai és belső struktúrájában, jóllehet ez a struktúra a törvény által csak bizonyos mértékig szabályozott. *Alternatív változtatási* lehetőségek sora áll rendelkezésre, amelyek két fő kategóriába rendszerezhetők:

⁴² A fogalom a nyugati országok közszolgálati szférájában terjedt el és vált rövid idő alatt rendkívül népszerűvé a nyolcvanas évektől kezdve annak ellenére, hogy nincs egyértelmű konszenzus az irányzat pontos tartalmát illetően.

A New Public Management legfontosabb jellemzői az alábbiak:

- több szervezeti decentralizáció, a jogkörök kiterjedő delegálása, a struktúra további tagolása,
- a gazdaságosság, hatékonyság és hatásosság fokozott hangsúlyozása,
- teljesítményértékelés, standardok, objektív célok bevezetése, alkalmazása,
- rugalmas munkafeltételek és bérek alkalmazása, teljesítményhez kötött javadalmazás,
- a fogyasztók választási lehetőségeinek és szolgáltatások minőségének javítása,
- egyes szolgáltatások a privát szektor révén történő biztosítása (contracting out),
- a szerződéses kapcsolatok fejlesztése a közszolgálati szférán belül, a vásárlói és a szolgáltatói szerepek elválasztása,
- a verseny, a piaci, továbbá a kvázi piaci eszközök fejlesztése.

Lásd bővebben: R. Leach–N. Barnett: The New Public Management and the Local Government Review. Local Government Studies. 1997 Autumn.

⁴³ A minőségi körök módszere egy olyan eljárás, amely felhatalmazza a résztvevőket arra, hogy aktívan részt vegyenek a szervezeti célok és értékelő rendszerek kitűzésében. Ily módon a szervezet tagjai közvetlenül elemezhetik, korrigálhatják, fejleszthetik a munkával kapcsolatos nehézségeket, problémákat. A módszert először a Japán ipari szervezeteknél alkalmazták a hatvanas években, majd elterjedt Európában is mind a köz-, mind pedig a piaci szférában.

1. Elkülönült végrehajtó szervezet létrehozása
 - A. Politikai jellegű végrehajtó szervezet.
 - I. Elkülönülten választott egyéni végrehajtó
 - II. Elkülönülten választott kollektív végrehajtó
 - III. Kinevezett egyéni végrehajtó
 - IV. Kinevezett kollektív végrehajtó
 - B. Hivatalnok jellegű végrehajtó struktúra
2. A jelenlegi struktúra reformja, amely különböző aspektusokat fog át:
 1. A vezetői szerep fejlesztése
 2. A bizottsági rendszer változtatása
 3. Az egyéni képviselői szerepek korrekciója
 4. A bürokratikus hivatal radikális átalakítása

Nyilvánvaló, hogy megalapozatlan volna előírni egyetlen fejlődési utat, korrekciós lehetőséget minden önkormányzat számára. A helyi önkormányzás körülményei rendkívül változatosak. A politikai rendszer és a politikai kultúra függvényében *megfelelő alternatívák* felvetésére van szükség, amelyeknek szükségszerűen megvannak az erősségei illetőleg a gyengéi.

ZOLTÁN JÓZSA

HOW TO IMPROVE THE FUNCTIONS AND STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENT?

(Summary)

This paper is a consultation paper in the full sense of the term. It recognises that in some authorities the present system works satisfactorily.

But there is a remarkable uniformity in the political structure of councils, although that structure is only to a certain extent determined by legislation. There are however indications of a readiness by local authorities to innovate and experiment, although that is limited perhaps as much by assumptions about the necessity of the traditional system as by the requirements of legislation.

There are a range of possible alternative developments. Those fall into two broad categories.

1. The development of a separate executive,
 - A. Political executive
 - a separately elected individual executive
 - a separately elected collective executive
 - an appointed individual executive
 - an appointed collective executive
 - B. An officer executive

2. Reform of the present structure which can involve different aspects as:

- a development of the leadership role
- changes in the committee system
- the development system of individual roles
- the reform and improvement of the everyday work of offices.

It is hoped that local authorities will consider a wider range of alternatives. It would be unwise to prescribe one approach for all authorities. Circumstances vary. But perhaps equally important, we have little understanding of how various proposals will work in the Hungarian political system and political culture. Each will probably prove to have its own strengths and weaknesses. What is required is to release the capacity for innovation that lies within local authorities.

Nyomás és kötés készült az OFFICINA Nyomda Kft.-ben
6728 Szeged, Dorozsmai út 35. 99-0001
Felelős vezető: dr. Kékes Tiborné

A SZEGEDI JÓZSEF ATILA TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK E SOROZATBAN ÚJABBAN MEGJELENT KIADVÁNYAI

Tomus LIII. (Szabó András Emlékkönyv)

- Fasc. 1. *Andrássy Adél*: A termelési tényezők helyettesítése és a műszaki fejlődés szétválasztása a neoklasszikusoknál (Szeged, 1997.) 7–26. p.
- Fasc. 2. *Elemér Balogh*: Ein Beitrag zur Problematik der Verdachtsstrafe (Szeged, 1997.) 27–32. p.
- Fasc. 3. *Besenyei Lajos*: De lege ferenda gondolatok az öröklési jog köréből (Szeged, 1997.) 33–44. p.
- Fasc. 4. *Blazovich László*: Gondolatok az Alföld középkori település-hálózatáról (Szeged, 1997.) 45–56. p.
- Fasc. 5. *Blutman László*: Az ártatlanság vélelmének hatóköre az európai alapjogokban (Szeged, 1997.) 57–76. p.
- Fasc. 6. *Bodnár László*: Igazságtétel – most már kizárólag a nemzetközi jog alapján? (Szeged, 1997.) 77–84. p.
- Fasc. 7. *Botos Katalin*: Bankfelügyelet az EU-ban (Szeged, 1997.) 85–102. p.
- Fasc. 8. *Cséka Ervin*: Korszerűsödő alapelvek a büntető eljárásban (Szeged, 1997.) 103–120. p.
- Fasc. 9. *Fábián György*: A vegyes választási rendszer és reformja (Szeged, 1997.) 121–133. p.
- Fasc. 10. *Fantoly Zsanett*: A jogi személyek büntetőjogi jogalanyiságának kérdésköre a holland és francia jogban, különös tekintettel a küszöbön álló magyar szabályozásra (Szeged, 1997.) 135–147. p.
- Fasc. 11. *Homoki Nagy Mária*: A magyar magánjogi kodifikáció első lépései (Szeged, 1997.) 149–160. p.
- Fasc. 12. *Juhász Zsuzsanna*: A börtönnépesség alakulása egyes közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltás után (Szeged, 1997.) 161–170. p.
- Fasc. 13. *Jenő Kaltenbach*: Die Rechtsstellung der Minderheiten in Ungarn (Szeged, 1997.) 171–183. p.
- Fasc. 14. *Karsai Krisztina*: A magyar és a német kábítószer-büntetőjog alapjai (Szeged, 1997.) 185–208. p.
- Fasc. 15. *Lőrinczy György*: Gondolatok a bizonyítási eljárás törvényességéről a büntető eljárásban (Szeged, 1997.) 209–234. p.
- Fasc. 16. *Merényi Kálmán*: A prostitúció jelenkori helyzete Magyarországon (Szeged, 1997.) 235–242. p.
- Fasc. 16. *Molnár Imre*: Tanúvallomások (kínvallatás) értékelése a bűnösség megállapításánál az ókori római büntetőjogban (Szeged, 1997.) 243–250. p.
- Fasc. 17. *Nagy Ferenc*: A büntetőjog legújabb változásairól – nemzetközi és hazai kitekintés alapján (Szeged, 1997.) 251–264. p.
- Fasc. 18. *Nagy Károly*: Le sujet du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (Szeged, 1997.) 265–283. p.
- Fasc. 19. *László Nagy*: The Worker's Participation in the Employer's Decision-making in Central and Eastern Europe (Szeged, 1997.) 285–295. p.
- Fasc. 20. *Paczolay Péter*: Az európai uniós tagság politikai feltételei az Európai Bizottság véleményének tükrében (Szeged, 1997.) 297–304. p.
- Fasc. 21. *Pócsik Ilona*: Büntetőpolitikai irányváltás Angliában az 1990-es években, avagy egy paradigma utóélete (Szeged, 1997.) 305–324. p.

Fasc. 22. *Ruszoly József*: Az erdélyi választójog történetéhez (1848–1872). (Szeged, 1997.) 325–352. p.

Fasc. 23. *Stipta István*: Az 1875. évi osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre (Szeged, 1997.) 353–362. p.

Fasc. 24. *Trócsányi László*: A központi államszervezet egyes alkotmányjogi kérdései (Szeged, 1997.) 363–372. p.

Tomus LIV.

Fasc. 1. *Blutman László*: Előzetes döntési eljárás az Európai Bíróságon: mi a bíróság? (Szeged, 1998.) 26 p.

Fasc. 2. *Bobvos Pál*: A birtokrendezés szükségessége a gazdaságos és ésszerű mezőgazdasági termelés tükrében (Szeged, 1998.) 22 p.

Fasc. 3. *Both Ödön*: Küzdelem a sajtószabadságért Magyarországon (1790–1795) 17 p.

Fasc. 4. *Császár Mátyás*: Az Irányelvek közvetlen hatálya (Szeged, 1998.) 14 p.

Fasc. 5. *Cséka Ervin*: Megjegyzések az új büntető eljárási kódex koncepciójához (Szeged, 1998.) 13 p.

Fasc. 6. *Fráter Mariann*: A humánusabb egészségügy felé: a házi szakápoló szolgálatokról (Szeged, 1998.) 18 p.

Fasc. 7. *Gönczi Katalin*: A városi jog és feljegyzései a középkori Magyarországon (Szeged, 1998.) 19 p.

Fasc. 8. *Hajdú József*: The Methods of Alternative Dispute Resolution (ADR) in the Sphere of Labour Law (Szeged, 1998.) 78 p.

Fasc. 9. *Heka László*: Az 1868. évi horvát–magyar kiegyezés a sajtó tükrében (Szeged, 1998.) 38 p.

Fasc. 10. *Józsa Zoltán*: Az önkormányzati feladatrendszer és szervezet lehetséges fejlesztési irányai (Szeged, 1998.) 19 p.

Fasc. 11. *Karsai Krisztina*: A kábítószer-fogyasztás büntetendősége. Elvek, elméletek pro és kontra. (Szeged, 1998.) 33 p.

Fasc. 12. *Masahiro Ken Kuwahara*: Japanese Labour Law Cases Dealing with Foreign Multinational Corporations in Japan (Szeged, 1998.) 15 p.

Fasc. 13. *Nagy Ferenc*: Büntetés-végrehajtás Magyarországon (Szeged, 1998.) 23 p.

Fasc. 14. *Papp Tekla*: A koncessziós szerződés (Szeged, 1998.) 19 p.

Fasc. 15. *Révész Béla*: Az osztályharc fogalmának politikai és jogi aspektusai az '50-es években (Szeged, 1998.) 128 p.

Fasc. 16. *Ruszoly József*: Költőnk és joga. Írások Ady Endre életéhez és korához. (Szeged, 1998.) 65 p.

Fasc. 17. *Sarkady Zsolt*: Rendszerre való törekvések az ókori Róma jogában és a modern Európában (Szeged, 1998.) 37 p.

Fasc. 18. *Ildikó Szondi*: Wohnungen am Rande der Stadt (Szeged, 1998.) p.

Fasc. 19. *Tóth Árpád*: A hadiszolgáltatások jogi szabályozása a dualizmus korában (Szeged, 1998.) 42 p.